

신문사설이 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 미치는 영향분석

Newspaper Editorial's Impact on the Resolution of Conflicts in Inter-Governmental Relations

정 윤 수 · 장 석 영(명지대 행정학과)

With the introduction of local autonomy in Korea, demands of people have increased drastically and various conflicts among local governments have occurred as well. To advance to a democratic society, it is essential that a conflict resolution scheme has to be established. Mass communication is known as a major part of such scheme. So far, it is hard to find out systematic studies related to this issue.

Focusing on newspaper editorials, this paper tries to figure out the impact of mass communication on the resolution of conflicts among local governments. This paper includes two parts of analysis. One is the content analysis of newspaper editorials, the other is an analysis of survey on public servants with related experiences. The result shows that newspaper editorials have a significant impact on the resolution of the conflicts in inter-governmental relations.

지방자치의 본격적인 실시와 함께 주민들의 욕구가 높아지고 이들의 욕구가 다양한 방법으로 표출되고 있으며, 지방자치단체의 업무수행과 관련하여 다양한 형태의 갈등이 끊이지 않고 있다. 우리사회가 보다 성숙된 민주사회로 가기 위해서는 이러한 갈등을 원만하게 조정하고 해결하는 사회적 기제가 확립되어야 한다. 언론, 특히 신문사설은 이러한 기제의 중요한 부분으로서 갈등해소에 올바른 지도기능을 수행하여야 한다. 그러나 신문사설이 갈등해소에서 차지하는 이러한 중요성에도 불구하고 그 동안 이에 대한 체계적인 연구는 거의 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구에서는 신문사설의 내용분석과 공무원에 대한 설문조사를 통하여 신문사설이 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 미치는 영향력에 대한 실증적 분석을 시도해 보았다.

신문사설의 내용분석에서는 사설이 취급한 갈등의 개요, 요인 및 유형 그리고 해소방안 등을 살펴봄으로써 사설이 지도기능을 어떻게 수행하고 있는지를 알아보았다. 특히 사설의 논조분석으로 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 사설이 비판뿐만 아니라 요구, 설득 및 지지·격려 등의 다양한 방법으로 지도기능을 수행하고 있음을 보았다.

설문조사분석에서는 사설의 영향력이 실제로 갈등해소에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 특히 신문사설은 정책과정에도 영향력을 행사하여 정책을 수정·폐기하게 한 것으로 밝혀졌다. 한편 갈등을 경험한 기관의 공무원들에게 해당 갈등사례를 다룬 신문사설을 제시

하여 보여주고 받은 응답에서는 사설의 논조가 비판적인 경우보다 대안을 제시한 경우에 훨씬 더 적극적으로 신문사설을 참고하는 것으로 나타났다.

I. 문제제기

우리나라는 지난 1995년에 민선지방자치단체장의 선출을 계기로 본격적인 지방자치시대의 막을 올렸다. 지방자치는 지방의 재정과 권한 그리고 인력의 부족 등 척박한 환경 속에서도 나름대로 민주주의의 정착과 지역경제의 활성화를 통하여 어느 정도 국가발전에 기여해 왔다는 긍정적인 평가를 받고 있는 편이다. 최근의 언론보도를 보아도 자치시대를 맞아 지방의 자치행정은 관치시대에 비하여 행정서비스가 훨씬 좋아졌고, 주민의 행정참여 기회도 많아졌으며, 주민들의 민주주의 의식도 한층 높아졌다는 평들이다.¹⁾ 특히 자치단체장들이 재정확충을 위해 애쓰고 있으며, 주민의 의견을 수렴하기 위해 이른바 「열린행정」을 펴는 등 임명직 단체장 시대에서 볼 수 없었던 모습들을 보여주고 있다.

하지만 이러한 긍정적인 효과와 함께 지방자치단체의 업무수행과 관련하여 다양한 형태의 갈등과 분쟁이 끊이지 않고 있는 것도 사실이다. 원자력 발전소 건설과 같은 국책사업과 쓰레기 소각장 건설과 같은 지방자치단체사업들이 갈등과 분쟁으로 인하여 사업추진에 차질을 가져옴으로써 지역발전은 물론 국가발전에 막대한 지장을 초래하는 경우가 허다하다.²⁾ 특히 사회가 다원화되고 주민들의 권리의식이 신장됨에 따라 지방자치시대의 갈등은 행정기관간, 행정기관과 주민간에 다양한 모습으로 나타나고 있다.³⁾ 발생한 갈등은 당사자들의 협의에 의해 해결되기도 하나 어떤 경우에는 해결책을 전혀 찾지 못한 채 갈등이 지속되고 있다.

그 동안 이러한 갈등상황에서 중요한 역할을 해 온 대표적인 매개체로서 언론을 들 수 있다. 언론은 갈등상황이 벌어질 때마다 보도를 통하여 갈등 당사자들을 향하여 비판하거나 질타를 하기도 하고, 적절한 조정기구의 설치 등 대안을 제시하여 이의 실행을 관계 기관에 요구 또는 촉구하기도 하였다. 갈등당사자들도 지방자치의 궁극적인 목표가 지역주민의 삶의 질을 향상시키는데 있음을 인식하고, 언론의 주장과 보도에 어느 정도 주의를 기울여 온 것은 사실이다. 특히 주민들의 투표로 선출된 지방자치단체장들은 주민들의 여론을 반영하는 언론의 목소리에 민감하게 대처하게 된다. Lynsky(1986:11)의 연구에 따르면 언론이 이와 같이 여론형성과정에서 논쟁점에 관련이 있는 여러 가지 정보들을 수집·제공할 뿐만 아니라 문제의 해결을 위한 대안까지 제시함으로써 절대적인 영향력을 발휘하는 것으로 알려져 있다.⁴⁾ 그러나 언론

1) 중앙(96.6.25), 한국(96.6.27), 조선(96.6.28), 그리고 동아(96.6.29) 등 주요신문들은 '지방자치실시 1주년'이라는 주제의 사설에서 지방자치에 대한 긍정적인 평가의 논조를 보여주고 있다.

2) 지방자치제의 본격 실시 이후 갈등 현상에 대한 우려는 언론에 수 없이 보도되어 오고 있다. 신문은 사설에서 「님비에 휘말리는 지자체」 「원전의 님비현상」 「SOC특별법의 필요성」 「쓰레기전쟁-군포」 등의 제목으로 지방자치시대의 정부간 갈등문제의 심각성을 계속적으로 제기하여 왔다.

3) 지방자치가 본격적으로 실시된 후의 갈등사례를 종합하여 체계적으로 분류한 연구(한국지방행정연구원 외, 1999)에서는 갈등유형을 크게 네 가지- 갈등주체별, 갈등대상별, 분쟁성격별, 업무추진·진행단계별-로 나누어 설명하고 있다. 또한 지방정부의 종류, 지역의 성격, 입지조건, 발전정도, 가능성별로 분류하기도 한다(안용식·김천영, 1995). 한편 구체적인 갈등사례를 토대로 하여 주체별로는 광역간, 광역-기초간, 기초간, 내용별로는 지방행정갈등, 지방재정 및 세정, 지역개발관련 갈등으로 분류하기도 한다(김필두, 1996). 본 논문에서는 갈등주체별 분류에 따라 정부간 갈등을 대상으로 분석하였다.

4) 그렇지만 여론형성에 있어서 언론의 영향력이 항상 막강한 것만은 아니라는 이론도 있다. 어떤 정책을 결정할 때나 집행할 경우, 언론이 이를 정책들을 비교평가 할 수 있는 전문지식이 부족한데다 언론의 특성

이 지방자치 갈등해소에 중요한 영향을 미치고 있는 것으로 인정되고 있음에도 불구하고, 언론이 과연 어느 정도 어떤 형식으로 갈등해소에 도움이 되고 있는지에 대한 실증적 연구는 극히 드문 실정이다.⁵⁾ 갈등해소에 대한 언론의 역할이 제대로 밝혀지지 않은 상황에서, 지방자치단체가 추진하고 있는 갈등해소전략은 문제해결을 위한 중요한 도구인 언론을 적극적으로 활용하지 못하는 한계를 갖게 된다. 따라서 언론이 지방자치 갈등해소에 미치는 영향력에 대한 연구는 앞으로 지방자치단체가 갈등을 해소함에 있어 언론을 어떻게 활용하고 대처해 나갈 수 있는지에 대한 방향을 제시해 준다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

본 논문에서는 다양한 언론매체 가운데에서 보편적이며 가장 중요한 영향을 미치는 것으로 판단되는 신문의 보도, 특히 사설에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 먼저 신문사설의 지도기능과 영향력에 대한 논의를 한 후 지방자치시대의 정부간 갈등에 대한 신문사설의 내용을 살펴본다. 이어서 환경문제관련 갈등이 발생한 행정기관의 공무원을 대상으로 설문조사를 통해 신문사설이 갈등해소에 미치는 영향을 분석한다. 마지막으로 본 연구가 주는 정책적 함의를 도출한다.

II. 신문사설의 지도기능과 영향력

1. 신문사설의 지도기능

신문은 독자를 설득하고 계도하여 어떠한 태도나 행동을 취하도록 하는 지도기능을 갖고 있다(박유봉, 1997:84-95, 차배근, 1982:32). 신문의 지도기능은 직·간접적으로 나타난다. 일반적으로 신문은 여론의 움직이는 방향을 포착하여 그것에 형식과 방향을 부여하는 여론형성역할을 하며, 공중의 의견을 반영하고 또 공중에게 의견을 담아 널리 보급한다는 의미에서 신문은 간접적인 지도기능을 갖고 있다고 볼 수 있다.⁶⁾

신문의 직접적인 지도기능은 신문사설을 통해 수행된다. 신문사설은 어떤 문제에 대한 의견이나 주장을 담아 독자에게 전달하며, 독자들이 스스로 판단하고 의견의 방향을 설정하는데 영향을 미친다. 사설은 독자들에게 문제에 대한 객관적 설명이나 해설에 그치지 않고, 문제의식과 함께 신문사나 필자의 주의나 주장을 분명하게 밝힘으로써 새로운 판단을 할 수 있는 계기와 기반을 제공해 준다(정만교, 1971:52, Stevens & Garcia, 1980:26-27). 다시 말해서 신문사설은 어떤 사안에 대하여 비판하거나 대안을 제시하면서 그대로 행동할 것을 요구 또는 촉구하기도 하고, 일정한 대상에게 주의나 주장을 이해시키려 들거나 설득하려 든다. 또한 어

상 한가지 문제에 오랜 시간 관심을 집중시킬 수 없기 때문에 상대적으로 언론의 영향력은 약해질 수밖에 없다는 것이다(서정우, 1988:95).

- 5) 행정학분야에서는 단순히 신문보도 내용을 분석한 연구로 정책갈등의 내용을 다룬 김영평(1994)의 연구와 신문사설을 중심으로 재난의 유형과 재난관리를 분석한 정의재·정창무(1996)의 연구를 들 수 있다. 신문의 영향력을 분석한 연구로는 환경정책과정에서의 언론의 역할을 분석한 이기식(1994)과 정창무(1991)의 연구가 있으며, 언론학분야에서는 정책결정에 미치는 언론의 역할을 중점적으로 다룬 유재천·이민웅(1994)의 연구가 있다.
- 6) 어떤 이슈에 대하여 독자들이 쉽게 이해하고 습득할 수 있게 하기 위하여 「뉴스초전」 「뉴스해설」 「전문가 좌담」 「인터뷰」라는 형식으로 독자들에게 뉴스를 심층적으로 전달하는 경우를 대표적으로 들 수 있다.

면 문제에 대해 신문사의 지지나 격려를 보냄으로써 지도기능을 수행하기도 한다(차배근, 1982:32).

사설이 시대나 사회에서 제기되는 중요한 문제를 올바른 역사관과 사회관에 입각한 시대의 증언으로서 인정받을 수 있을 때 사설의 지도기능은 한 층 더 높게 발휘 될 수 있음을 두말할 나위가 없다. 권위주의정권 하에서 신문사설이 제대로 지도기능을 발휘하지 못한다는 지적을 받기도 하였으나(최종수, 1981:323-340; 이상희, 1975:88-97; 천관우, 1964:21-24), 권위주의시대에서 조차도 신문의 지도기능은 조금도 줄지 않고 오히려 더 커져가고 있다는 주장도 있다(송건호, 1966:21-24). 다만, 최근 신문기사 열독률조사에서⁷⁾ 기사별 항목 21개 가운데 사설이 12번째로 읽히지 않는다는 조사결과는 사설이 가지는 지도기능의 효과를 반감시킬 수 있다는 점에서 유의할 필요가 있다(한국언론연구원, 1993:41).

2. 신문사설의 정책에 대한 영향력

신문사설은 정책문제에 대한 의견을 제시하고 주장을 함으로써 관련 정책결정자와 담당자는 물론 공중에게까지 영향력을 미친다. 즉, 정책담당자들이 정직성을 유지하도록 하며, 정책의 잠재적인 문제점을 은폐하지 못하도록 조기에 경고하고, 정책의 합법적인 성취(accomplishment)를 극대화시킨다(Nakamura & Smallwood, 1996:78-79). 대부분의 정책담당자들은 신문의 이러한 영향력 때문에 신문에 소속기관의 좋은 이미지를 형성하고 자속시키기 위한 노력을 기울이게 된다.

중앙부처 뿐만 아니라 지방자치단체에도 신문사설은 중요한 영향을 미치는 것으로 알려져 있다. 자치단체의 그릇된 행정에 대해서 비판하고 개선할 것을 촉구함으로써 잘못된 행정을 바로 잡게 하는 등 정책결정 및 집행 담당자들에게 다양한 영향을 미치며, 여론을 조성하고 반영시켜 결국에는 그들의 잘못된 관행과 행태를 변화시키기도 한다. 지방자치시대의 정부간 갈등과 관련하여서도 신문보도는 갈등주체들에게 주의를 환기시키고, 여론을 형성하여 갈등을 해결하도록 하는 등 매우 중요한 역할을 수행하고 있다(박호숙, 1996:23).

중앙정부와 지방자치단체간에 공동정책을 결정하는 경우에도 사설은 외부환경으로서 큰 영향력을 행사할 수 있다(Nakamura & Smallwood, 1996:70). 예를 들면, 환경규제정책의 결정과정에서 중앙정부와 지방자치단체간에 갈등이 발생할 경우 이를 해결하는 방법으로 해당 기관들이 갈등상황을 언론을 통해 공개하여 사설에서 다루도록 하는 방법을 자주 사용하고 있다는 사실은 사설의 영향력이 매우 크다는 것을 간접적으로나마 입증해주는 것이라 하겠다(정준금, 1991:49).

신문사설의 영향력은 전반적으로 1980년대 중반 이전까지는 다른 비공식집단과 마찬가지로 그리 크지 못했으나 1980년대 후반 이후, 특히 1990년대 초반부터는 괄목할 만한 증가를 보여왔다(정준금, 1991:36-52). 그것은 민주화의 진전, 지방자치제의 실시와 같은 공개적이고 민주적인 행정제도의 도입 및 시행, 그리고 신문사설의 객관적이고 의도적인 영향력 행사에서 비롯된 것으로 추정된다. 정정길(1998)은 신문사설이 중앙정부나 지방정부의 정책과정에 영향력을 행사하는 방법으로 문제해결을 주장하는 여론형성 역할, 부정부패 및 비리의 보도를 통한

7) 열독률조사란 신문독자가 어떤 기사를 얼마나 자주 읽느냐에 대한 조사로서, 매년 신문사 자체적으로 혹은 언론연구기관이나 신문방송학회에서 주기적 실시되고 있다. 조사결과는 독자들이 필요로 하는 기사를 많이 신기 위한 치면개선에 각 신문사들이 활용하고 있다.

행정통제 역할, 대안제시와 대안들간의 비교평가를 통한 영향력 행사 등을 들고 있다.

III. 지방자치시대 정부간 갈등관련 신문사설 분석

신문사설의 내용분석은 지방자치가 본격적으로 실시된 1995년 7월 1일부터 1999년 6월 30일까지의⁸⁾ 정부간 갈등 관련 사설을 대상으로 하였으며, 분석대상신문은 중앙종합일간지 가운데 동아일보, 조선일보, 중앙일보, 한국일보 등 네 가지 신문을 택하였다.⁹⁾

1. 신문사설에 나타난 갈등 개요

조사대상인 중앙종합일간지 4개의 1995년 7월 1일자부터 조사시점인 1999년 6월 30일자 까지의 사설은 총 12,111개였다.¹⁰⁾ 이 가운데 지방자치관련 사설은 2%(247개)에 불과 했으며, 이 중 정부간 갈등 관련 사설은 68개로 나타났다.¹¹⁾

<표 1>에서 보듯이 갈등관련 사설이 가장 많이 개재된 기간은 지방자치가 본격적으로 실시된 처음 1년간으로 전체의 70%인 47개로 나타났다. 2년째인 1997년 7월 1일부터 1998년 6월 30일까지는 13개로 약 20%를 차지한 반면, 3년째와 4년째에는 급격히 줄어들었다. 이러한 현상은 민선자치단체장의 선출 이후 처음에는 단체간 이해관계를 달리하여 대립하는 경우가 많이 발생하였으나, 그후에는 갈등을 해소하라는 언론을 비롯한 외부환경의 영향력이 크게 작용한 결과 때문인 것으로 추정된다. 1995년 12월에 개정된 지방자치법에 지방자치 갈등을 원만히 해결하기 위한 제도적 장치로서 행정협의회, 조정위원회 등을 마련한 것도 갈등이 줄어든 중요한 요인으로 생각된다. 이와 함께 지방자치제도 도입초기에 비해 지방자치에 대한 신문사설의 관심이 낮아진 것도 한 원인으로 볼 수 있다.

갈등주체별로¹²⁾ 사설의 게재비율을 살펴보면, 중앙정부와 지방자치단체간에 발생한 갈등이

8) 조사대상 시점을 1995년 7월 1일부터로 잡은 것은 같은 해 6월 지방자치단체장과 지방의회 의원을 주민들이 직접 선출하여 우리나라에서 관치행정시대가 종식되고 본격적인 지방자치시대가 열렸으며, 이후 지방자치제도의 성공을 위한 갖가지 정책의 수립과 집행과정을 거치면서 기관간에 갈등이 빈발하자 이 문제를 다룬 사설의 보도가 계속되어 왔기 때문이다.

9) 지방자치 갈등문제를 다루기 위해서는 지역신문을 분석의 대상에 포함하여야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 물론 지역신문이 해당지역의 시각을 잘 반영하는 면도 있으나, 갈등주체를 의식하지 않고 공정하게 보도하려고 노력한다는 점에서는 중앙신문이 보다 적합하다는 판단에서 본 연구에서는 지역신문을 분석대상에서 제외하였다. 특히 논문의 내용이 지방자치단체간의 갈등을 다루는 경우에는 더욱 그러하다. 또한 갈등이 발생한 해당 지역에서의 지역신문 보급률이 4대 신문 보급률보다 오히려 낮으며(신문협회 내부자료), 채택된 네 신문은 발행 부수가 타 신문에 비하여 상대적으로 많을 뿐 아니라 주장성도 비교적 강하다고 평가되고 있다(신문과 방송, 1994: 93).

10) 한국언론재단의 DB(데이터 베이스)에 입력되어 있는 조사기간의 네 가지 신문사설을 대상으로 「지방자치」 「지방정부」 「지방행정」 「자치행정」 「지방자치행정」 「광역행정」 「자치단체」 「지방자치단체」 「기초자치단체」 「광역단체」 「광역자치단체」 「지방의회」 「기초의회」 「광역의회」 등 14 가지 별주를 연도별로 코딩하여 추출하였다.

11) 한국지방행정연구원(1999)이 집계한 민선자치 이후 발생한 정부간 갈등사례는 총 327개였으며, 이중 60%가 1995년 7월부터 1996년 말 사이에 발생된 것이다. 이를 갈등사례 중 현재까지 해결된 사례는 60%로 집계되었다. 신문사설은 이를 사례 가운데 전국적인 관심사인 갈등사례 68개만을 다루고 있다.

46%로 제일 많았고, 다음은 자치단체내부의 갈등인 자치단체와 주민간 또는 자치단체와 의회 간의 갈등, 갈등전반에 관한 사설이 각각 18%씩을 차지하였다. 중앙정부와 자치단체간 갈등 관련 사설이 가장 많이 차지한 것은 민선자치시대를 맞아 자치단체마다 지역정책을 앞다투어 개발하면서 중앙정부의 제재를 받는 경우가 많았던 데다 자치권 확대로 자치단체에서 중앙정부의 지휘감독을 거부하는 일이 급증한 데 있었다고 보여진다.

〈표 1〉 지방자치 갈등주체별 사설의 비중

구 분 기간별	전체사설	지방자치 사설	정부간 갈등관련 사설							자치단체내부
			계	갈등전반	중앙정부- 자치단체	광역- 광역	광역- 기초	기초- 기초		
95.7~96.6	3,155	115	47	10	21	1	1	5	9	
96.7~97.6	3,279	54	13	2	5	0	4	0	2	
97.7~98.6	3,237	53	3	0	0	0	2	0	1	
98.7~99.6	2,440	25	5	0	5	0	0	0	0	
계	12,111	247	68 (100%)	12 (18%)	31 (46%)	1 (1%)	7 (10%)	5 (7%)	12 (18%)	

2. 갈등요인 분석

사설에 나타난 지방자치갈등 요인은 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 「지역이기주의의 분출」이 전체의 41%로 가장 높았으며, 이 요인이 가장 많이 작용한 갈등주체는 중앙정부와 지방자치단체간으로 나타났다.¹³⁾ 「자치단체의 자율성 강화」는 21%, 기타 갈등전반에 관한 것은 15%였으며, 「정책목표 차이」 9%, 「기득권 다툼」 7%, 「상호의존성 증가」 6%, 「단체장 선거공약」 1%였다.

12) 신문사설에 나타난 갈등의 주체, 발생 요인에 대한 분류는 분석대상이 되는 사설을 하나씩 읽으면서 연구자들이 분류하였다. 사설의 주제를 분류함에 있어서는 사설 내용 전체를 대표하는 것을 우선하도록 하였으며, 사설 제목도 참고하였다. 특히 사설논조의 분류시 두 가지 이상으로 추출 될 경우에는 전체문맥에서 보도하게 된 취지와 가장 가까운 것으로 판단되는 것을 택하였다.

13) 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등요인에 대해서는 학자들의 관점과 전단에 따라 다양하게 제시되고 있다. 이들의 갈등요인에 대한 진단내용은 대체로 다음의 여섯 가지로 나누어 볼 수 있다(김병준, 1985: 307-326; 안용식·김천영, 1995:61-82; 이성복, 1991:32; 김필두, 1996:9). 첫째, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 통제 약화로 인해 짐재됐던 갈등이 표출되었다. 둘째, 지방자치단체의 자율성의 강화로 인한 갈등소지가 증가하였다. 셋째, 상호협조 정보교환 등 협동적인 활동에서 공동의사 결성의 필요성이 크게 대두되었다. 넷째, 주민참여제 등 새로운 제도와 패행이 제대로 정착되지 못하였으며, 조정·보상에 관한 행정협의제가 미비되고, 기능배분의 미합리성이 여전히 상존하고 있다. 다섯째, 주민의 권리의식이 신장되고 지역이기주의가 분출되었다. 마지막으로, 민선단체장의 선거공약을 들 수 있다.

〈표 2〉 갈등 주체별 갈등요인 분석

기관 \ 갈등요인	자치단체 자율성강화	정책 목표차이	기득권 다툼	상호의존성 증가	지역이기주 의 분출	기관장선거 공약	기타	계
중앙~자치단체	6	5	1	2	18	1	-	32
광역~광역	-	-	-	1	-	-	-	1
광역~기초	5	-	1	-	1	-	-	7
기초~기초	-	1	-	-	3	-	-	4
자치단체내부	3	-	3	1	4	-	-	12
기타	-	-	-	-	2	-	10	12
계	14 (21%)	6 (9%)	5 (7%)	4 (6%)	28 (41%)	1 (1%)	10 (15%)	68 (100%)

갈등해소 자연 요인을 분석한 결과 「중앙정부의 노력 부족」이 26%로 가장 높게 나타났으며, 다음은 「조정제도의 미비」와 「주민의식 결여」 「명분싸움」 「단체장의 독선」이 각각 15-16%로 비슷한 수준을 보였다. 「중앙정부의 노력 부족」을 갈등해소의 자연요인으로 본 사설의 경우 갈등주체는 주로 중앙정부와 지방자치단체간 이었으며, 대부분 국책사업의 추진과정에서 발생한 갈등인 것으로 나타났다. 또 갈등해소의 자연요인을 「조정제도 미비」나 「주민의식 결여」로 본 경우 갈등주체는 광역자치단체와 기초자치단체간 이었으며, 갈등내용은 주로 쓰레기 소각장 건립문제라든가, 도로개설, 식수원 보전에 관한 정책과 같은 것들이었다.

3. 사설의 지도기능 분석

신문사설이 지방자치시대의 정부간 갈등해소를 위해 수행하고 있는 지도기능을 갈등조정주체, 갈등해소방안, 그리고 신문사설의 논조로 나누어 살펴보았다.

신문사설이 제시하고 있는 갈등조정주체는 〈표 3〉에서 보듯이 「중앙정부」가 되어야 한다는 주장이 26%, 「자치단체행정협의기구」 25%, 「제도화된 분쟁조정기구」 24%, 「사법기관」 7% 순이었고, 갈등 당사자들의 담판이나 주민설득을 통하여 해결할 것을 제시하는 등의 「기타」는 18%였다. 특히 중앙정부와 지방자치단체간에서 발생한 갈등(32개)의 경우 주로 중앙정부에서 조정하라는 주장이 13개로 가장 많았으며, 중앙정부에서 사법기관에 제소할 것을 촉구한 4개의 사설은 모두 낌비현상으로 발생한 갈등이었다. 또 광역단체와 기초단체간의 갈등(7개)의 경우 갈등의 조정을 「제도화 된 분쟁조정기구」에서 해결해야 한다는 주장이 5개로 압도적으로 많이 나타났다.

이런 분석결과는 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등은 주로 중앙정부에서 해결을 위해 노력해야 하고 나머지 광역단체와 기초단체간 갈등은 제도화된 분쟁기구나 행정협의기구를 통하여 해결하는 것이 바람직하다는 의견 제시로 볼 수 있다.

〈표 3〉 사설에서 제시한 갈등조절 주체

조정주체 기 관 \/ 기 관	중 앙 정 부	제도화 된 조정기구	자치단체 협의기구	사 법 기 관	기 타	계
중앙~자치단체	13	6	4	4	5	32
광역~광역	-	1	1	-	-	1
광역~기초	-	5	2	-	-	7
기초~기초	-	-	4	-	-	4
자치단체내부	-	-	6	1	5	12
기 타	5	5	-	-	2	12
계(%)	18(26)	16(24)	17(25)	5(7)	12(18)	68(100)

갈등해소방안으로는 〈표 4〉에서 보듯이 「정부의 조정제도 확립」과 「중앙·지방간 기능의 적정한 배분」이 각각 26%와 25%로 나타났다. 지방자치의 본격실시와 함께 설치된 행정협의회를 활성화시켜 대립되는 의견을 조율하고 이해와 타협을 통하여 갈등을 예방토록 권고하는 방안도 19%로 나타났다. 특히 주민들의 지역이기주의로 인한 갈등이 빈발하고 있는데 대하여 사설의 12%가 「주민의식의 성숙」이 갈등해소에 반드시 필요하다고 지적하였다. 또한 사설의 4%는 갈등이 몇 년째 해결되지 않고 있는 것은 지역주민의 반발이 계속되고 있기 때문에, 이를 해소하기 위해서는 지방자치단체가 문제에 대한 정보를 주민들에게 충분히 제공해야 하며, 정책을 입안할 때에 주민들을 참여시켜야 한다고 보았다.

〈표 4〉 사설이 제시한 갈등해소 방안

정부조정 제도확립	주민의식 성숙	행정협의회 활성화	중앙·지방 적정기능배분	정보의 공개 주민참여 확대	기타	계
18 (26%)	8 (12%)	13 (19%)	17 (25%)	3 (4%)	9 (13%)	68 (100%)

신문사설의 논조는 비판, 요구 또는 촉구, 설득 또는 이해, 지지 또는 격려의 네 가지 범주로 나눌 수 있다. 이 분류는 사설이 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 미치는 영향력의 분석 척도가 된다. 〈표 5〉에서 보듯이 사설의 논조는 갈등을 「비판」하는 내용이 전체 분석대상의 53%를 차지하였으며, 「요구 또는 촉구」하는 사설은 32%, 「설득 또는 이해」시키려는 사설은 9%, 「지지 또는 격려」하는 내용은 6%로 나타났다. 「비판」이 논조의 절반 이상을 차지한 것은 신문사설의 비판성이 그 만큼 강하다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 특히 비판논조의 경우 지역이기주의 분출에 대한 것이 44%를 차지하였다.

〈표 5〉 갈등 요인별 사설의 논조

갈등요인	비판	요구 또는 촉구	설득 또는 이해	지지 또는 격려	계
자치단체 자율성강화	8	4	2	0	14
정책목표차이	3	1	1	1	6
기득권 다툼	4	1	0	0	5
상호의존성 증가	2	0	2	0	4
지역이기주의 분출	16	12	0	0	28
기관장선거 공약	1	0	0	0	1
기 타	2	4	1	3	10
계	36(53%)	22(32%)	6(9%)	4(6%)	68(100%)

IV. 신문사설의 영향력에 대한 공무원대상 설문분석

1. 설문대상 및 조사분석틀

이 절에서는 앞에서 분석한 사설의 내용이 실제로 어느 정도 영향력을 미치고 있는지를 고찰하기 위하여 서울 및 수도권지역에서 환경문제로 인하여 갈등현상을 직접 겪었거나 지켜보면서 갈등해소에 참여한 일이 있는 행정기관(중앙부처, 광역지자체, 기초지자체)의 5급이상 공무원을 대상으로 설문조사를 하였다. 중앙기관으로는 환경부와 산림청, 광역자치단체로는 서울특별시와 인천광역시, 기초자치단체로는 군포시와 남양주시를 대상기관으로 택하였다. 대상 공무원 283명에게 설문지를 배부하여 88%인 248부를 회수하였다.¹⁴⁾

공무원을 대상으로 한 설문응답 분석내용은 크게 네 가지로 구분된다. 첫째, 신문사설에 대한 관심도를 살펴본다. 소속기관에 관한 사설을 어느 정도 읽는지, 자신의 업무수행에 있어 신문사설을 얼마나 활용하는지를 분석한다. 둘째, 갈등에 대한 공무원들의 경험 및 인식을 분석한다. 어느 기관과 가장 많은 갈등이 발생하는지, 갈등발생요인과 갈등해소지연요인은 무엇이라고 보는지, 그리고 갈등해소주체는 누가 되어야 하며, 갈등은 어떤 방법으로 해소되어야 하는지에 대해 알아본다. 공무원들의 갈등에 대한 인식분석은 갈등해소에 대한 사설의 지도기능이 효과를 발휘하기 위해서는 반드시 파악되어야 할 부분이다. 셋째, 소속기관의 갈등문제를 다룬 신문사설의 영향력을 살펴본다. 갈등문제 해결에 신문사설내용을 어느 정도 참고하고 있는지, 신문사설의 다양한 논조에 대해 어떤 반응을 보이는지, 실제로 관련 정책에 미치는 영향은 어느 정도인지를 분석한다. 넷째, 구체적 현안에 대한 신문사설의 영향력을 살펴본다. 갈등문제가 가장 많이 발생하고 있는 환경문제에 초점을 맞추어, 구체적으로 소속기관이 경험하였거나 경험하고 있는 갈등관련 신문사설을 예시해 주고 갈등해소에 미치는 영향력을 알아본다.

14) 설문조사는 2000년 1월 20일부터 배부하여 2월 3일까지 2주간에 걸쳐 실시되었다. 기관별 배부 및 회수율은 환경부가 50부 배부에 100%, 산림청이 40부 배부에 78%, 서울시는 70부 배부에 96%, 인천시는 55부 배부에 89%, 남양주시는 29부 배부에 90%, 군포시가 39부 배부에 77% 였다.

〈표 6〉 신문사설의 지방자치 갈등해소 영향에 대한 조사분석틀

분석항목	분석지표
사설에 대한 관심도	<ul style="list-style-type: none"> • 사설 열독률 • 업무수행에의 활용도
갈등에 대한 공무원들의 경험 및 인식	<ul style="list-style-type: none"> • 갈등발생 상대기관 • 갈등발생요인 • 갈등해소 지연요인 • 갈등해결 조정주체 • 갈등해소방안
소속기관의 갈등에 대한 영향력	<ul style="list-style-type: none"> • 참고정도 • 신문사설의 논·조에 대한 내용 • 관련정책에 미친 영향
구체적 갈등사례	<ul style="list-style-type: none"> • 해결된 갈등 • 미해결 갈등

2. 설문분석결과

1) 사설에 대한 관심도

공무원들의 신문사설에 대한 관심은 사설의 열독률과 사설내용을 업무수행에 어느 정도 활용하느냐로 파악할 수 있다. 사설의 열독정도를 물은 결과 「아주 많이 읽음」이 38%, 「많이 읽음」이 48%로 응답자의 86%가 사설에 많은 관심을 갖고 있다고 하였다. 특히 고위직으로 올라갈수록 그 비율이 높게 나타났다. 사설의 내용을 업무수행에 어느 정도 참고하느냐는 질문에 대해서는 응답자의 약 절반 가량은 신문사설의 내용을 업무수행에 많이 활용하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 신문사설의 정책결정 및 집행에 대한 영향이 큼을 보여주는 것이다. 특히 2급이상 공무원의 경우 참고정도가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

〈표 7〉 사설의 업무수행에의 참고 정도

구분	직급				계
	2급 이상	3급	4급	5급	
① 아주 많이 참고	3(38)	0(0)	10(8)	7(7)	20(8)
② 많이 참고	3(38)	3(50)	64(49)	33(32)	103(42)
③ 조금 참고	2(24)	3(50)	53(41)	62(60)	120(48)
④ 전혀 참고 안함	0(0)	0(0)	3(2)	2(2)	5(2)
계(%)	8(100)	6(100)	130(100)	104(100)	248(100)

2) 갈등에 대한 공무원들의 경험 및 인식

사설의 영향을 받아 정책에 반영하는 것은 공무원들임을 고려할 때 이들의 갈등에 대한 경험과 인식은 중요한 의미를 갖는다. 갈등발생 상대기관, 갈등발생요인, 갈등해소 지연요인, 갈등해결 조정주체, 갈등해소의 바람직한 방향으로 나누어 공무원들의 경험과 인식을 살펴보았다.¹⁵⁾

(1) 갈등발생 상대기관

정부계층에 따라 갈등이 가장 많이 발생하는 상대기관이 다른 것으로 나타났다. <표 8>에서 보듯이 중앙부처인 환경부와 산림청은 중앙부처간의 갈등이 대부분을 차지하고 있다. 이에 반해 광역자치단체인 서울시와 인천시는 계층상 중앙정부와 기초자치단체 사이에 위치하고 있어 이들과의 갈등이 많은 부분을 차지하고 있으며, 다른 광역자치단체와의 갈등은 상대적으로 작은 비중을 차지하고 있다. 한편, 남양주시와 군포시는 광역자치단체 및 기초자치단체와의 갈등이 비슷한 비중을 차지하고 있는 반면, 중앙정부와의 갈등은 비중이 낮음을 볼 수 있다. 인천시나 기초자치단체의 경우에는 의회나 주민과의 갈등과 같은 소속기관 내부갈등도 무시할 수 없는 비중을 차지하고 있다. 이에 반해 환경부나 산림청은 내부갈등을 가장 중요한 갈등으로 응답한 공무원이 전혀 없으며, 서울시의 경우 9%의 응답자만이 내부갈등을 가장 중요한 갈등으로 응답하였다.

(2) 기관별 갈등 발생요인

가장 중요하게 생각하는 갈등 발생요인에 대한 응답에서도 정부계층별로 다르게 나타났다. <표 8>에서 보듯이 환경부와 산림청의 경우 응답자의 50%내외가 「기관간 정책목표차이」를 중요한 갈등 발생요인으로 꼽고 있다. 이에 반해 광역자치단체인 서울시와 인천시는 조금의 차이는 있으나 「기관간 정책목표 차이」와 「지역이기주의 분출」을 중요한 갈등발생요인으로 꼽고 있다. 특히 서울시의 경우에는 「자치단체의 자율성 강화」를 「기관간 정책목표 차이」보다 오히려 중요한 요인으로 응답한 공무원이 더 많았다. 한편, 기초자치단체인 남양주시와 군포시의 경우 「지역이기주의 분출」이 60% 내외를 차지하며 가장 중요한 요인으로 응답되었다.

(3) 기관별 갈등해소 자연원인

갈등해소를 자연시키는 요인에 대한 응답도 정부계층별로 차이를 보여주고 있다. <표 8>에서 보듯이 환경부와 산림청의 경우 「조정제도의 미비」를 암도적으로 중요한 요인으로 응답하였고, 서울시와 인천시도 「조정제도의 미비」를 가장 많이 응답하였다. 그러나 서울시의 경우 「중앙정부의 노력부족」과 「단체장의 독선」에 대한 응답도 상당한 비중을 차지하였으며, 인천시의 경우에는 「주민의식 결여」가 두 번째로 많은 응답을 보여주고 있다. 한편, 기초자치단체인 남양주시와 군포시의 경우 「조정제도의 미비」와 「주민의식 결여」를 갈등해소 자연의 중요한 요인으로 보고 있다. 이러한 설문결과는 지방자치법의 개정을 통해 '행정협의회' 등 지방자치 갈등을 원만히 해결하기 위한 제도적 장치를 마련하기는 하였으나 여전히 합리적이고 실질적인 조정제도가 미비함을 간접적으로 보여주고 있다.

15) 6개 기관을 모두 독립변수로 할 경우 각 셀의 표본수가 너무 적어 χ^2 검정의 결과가 신뢰성을 확보하기 어려우므로 중앙기관, 광역자치단체, 기초자치단체의 세 범주로 묶어 χ^2 검정을 실시하였다. 그 결과 기관들간에 설문응답의 차이는 통계학적으로 모두 유의미한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 일부 셀의 경우 여전히 표본수가 5보다 적어 통계검정의 결과에 대한 신뢰성에 문제가 있을 수 있다.

〈표 8〉 갈등에 대한 공무원들의 경험과 인식

단위: 명(%)

구 분	응답문항	중앙부처		광역자치단체		기초자치단체	
		환경부	산림청	서울시	인천시	남양주시	군포시
1) 갈등발생 상대기관	① 중앙정부	36(80)	23(74)	23(34)	14(29)	4(17)	4(14)
	② 광역자치단체	3(7)	3(10)	12(18)	9(18)	9(39)	6(21)
	③ 기초자치단체	6(13)	5(16)	26(39)	14(29)	7(30)	11(38)
	④ 소속기관내부	0(0)	0(0)	6(9)	12(24)	3(13)	8(28)
	계	45(100)	31(100)	67(100)	49(100)	23(100)	29(100)
	통계값	$\chi^2 = 63.530$, 유의도=.000					
2) 갈등발생 요인	① 자치단체의 자율성 강화	2(5)	1(3)	16(25)	6(12)	3(12)	3(12)
	② 기관간 정체 독표 차이	23(54)	15(49)	11(17)	18(37)	4(15)	6(23)
	③ 관할행정권 다툼	8(19)	9(29)	6(9)	6(12)	0(0)	0(0)
	④ 상호의존성 증가	2(5)	0(0)	1(2)	0(0)	1(4)	1(4)
	⑤ 지역이기주의 분출	7(15)	6(19)	29(44)	14(29)	17(65)	15(58)
	⑥ 기관장 선거 공약	1(2)	0(0)	2(3)	5(10)	1(4)	1(4)
	계	43(100)	31(100)	65(100)	49(100)	26(100)	26(100)
	통계값	$\chi^2 = 55.118$, 유의도=.000					
3) 갈등해소 지연요인	① 중앙정부의 노력부족	3(7)	3(10)	13(20)	7(14)	5(19)	1(4)
	② 조정제도의 미비	28(61)	14(45)	22(33)	22(46)	7(27)	11(42)
	③ 주민의식 결여	6(13)	3(10)	8(12)	10(20)	10(38)	10(38)
	④ 명분싸움	8(17)	8(26)	5(8)	2(4)	3(12)	2(8)
	⑤ 단체장 득선	1(2)	2(6)	16(25)	8(16)	1(4)	2(8)
	⑥ 기타	0(0)	1(3)	1(2)	0(0)	0(0)	0(0)
	계	46(100)	31(100)	65(100)	49(100)	26(100)	26(100)
	통계값	$\chi^2 = 42.798$, 유의도=.000					
4) 갈등해결 조정주체	① 중앙정부	15(33)	8(26)	5(8)	6(12)	3(12)	6(20)
	② 제도화된 조정기구	22(49)	19(61)	45(68)	30(61)	13(50)	11(37)
	③ 자치단체 협의기구	4(9)	4(13)	14(21)	12(24)	10(38)	13(43)
	④ 사법기관	0(0)	0(0)	0(0)	1(2)	0(0)	0(0)
	⑤ 기타	4(9)	0(0)	2(3)	0(0)	0(0)	0(0)
	계	45(100)	31(100)	66(100)	49(100)	26(100)	30(100)
	통계값	$\chi^2 = 33.104$, 유의도=.000					
5) 갈등해소 바람직한 방향	① 정부조정제도 확립	22(50)	15(48)	19(23)	9(18)	4(16)	5(17)
	② 주민의식 성숙	8(18)	5(16)	13(20)	13(27)	9(36)	9(30)
	③ 행정협의회 활성화	3(7)	1(3)	11(17)	9(18)	4(16)	3(10)
	④ 중앙·지방 적정기능 배분	7(16)	4(13)	17(26)	15(31)	3(12)	4(13)
	⑤ 정보공개와 주민참여 확대	4(9)	6(19)	3(5)	3(6)	5(20)	8(27)
	⑥ 기타	0(0)	0(0)	2(3)	0(0)	0(0)	1(3)
	계	44(100)	31(100)	65(100)	49(100)	25(100)	30(100)
	통계값	$\chi^2 = 40.391$, 유의도=.000					

(4) 갈등해결 조정주체

갈등을 해결하기 위한 조정주체는 1차적으로 어디가 되어야 하느냐는 질문에 대한 응답내용은 〈표 8〉에서와 같이 정부체계별로 다소 차이를 보인다. 중앙부처인 환경부와 산림청의 경우 「제도화된 조정기구」를 가장 우선적으로 꼽고 있으며, 다음으로는 중앙정부를 들고 있다. 광역자치단체인 서울시와 인천시의 경우에는 「제도화된 조정기구」를 우선적으로 꼽은 것은 같

으나 그 다음 조정주체로는 「자치단체 협의기구」를 들고 있다. 한편, 기초자치단체인 남양주시와 군포시의 경우에는 「제도화된 조정기구」와 「자치단체협의기구」에 대한 응답이 비슷한 수준으로 높게 나왔다. 이와 같은 분석결과는 중앙부처나 지방자치단체 모두가 갈등은 제도화된 조정기구를 통해서 조정·협의하며 해결하는 것이 바람직하다는데 일치된 의견을 보이고 있음을 알 수 있다. 그러나 다음으로 중요한 갈등조정 주체로는 중앙부처의 경우에는 중앙정부가, 자치단체의 경우에는 자치단체 협의기구가 바람직하다고 보고 있어, 제도화된 조정기구가 부재할 경우에는 중앙정부와 지방자치단체간에 발생하는 갈등은 해소방안을 찾기가 어렵다는 것을 보여준다.

(5) 갈등해소의 바람직한 방안

갈등해소의 바람직한 방안을 묻는 설문응답에서도 정부계층별로 차이를 보여주고 있다. 중앙부처인 환경부와 산림청의 경우 응답자의 50%가량이 「정부조정제도 확립」을 우선적으로 꼽았으나, 광역자치단체인 서울시와 인천시의 경우에는 「정부조정제도 확립」「주민의식성숙」「행정협의회 활성화」「중앙·지방적정기능배분」에 대해 골고루 높은 응답을 보이고 있다. 이에 비해 남양주시와 군포시의 경우에는 「주민의식 성숙」에 높은 응답을 보이고, 이와 함께 「정보공개와 주민참여 확대」에 대해서도 많은 응답을 하였다.

3) 갈등에 대한 사설의 영향력

공무원이 소속기관의 지방자치 갈등문제를 다루는 신문사설에 의해 어느 정도 영향을 받느냐를 살펴보기 위하여 크게 세 부분으로 나누어 질문하였다. 사설내용을 갈등해소에 어느 정도 참고하는지에 대한 일반적인 질문, 신문사설의 다양한 논조에 대한 대응, 그리고 관련 정책에 미친 영향으로 나누어 살펴보았다.¹⁶⁾

지방자치갈등이 발생했을 때 그 내용을 보도한 사설을 어느 정도 참고하는가에 대한 질문에서는 <표 9>에서와 같이 「아주 많이 참고」와 「많이 참고」가 응답자의 56%를 차지하고 있으며, 「전혀 참고 안함」이라고 응답한 공무원은 2%에 불과했다.

사설논조에 대한 대응에 있어서는 갈등문제를 다룬 사설이 소속기관에 대한 비판논조일 경우 절대다수가 「관심을 갖고 검토」(55%)하거나 「사실확인 뒤 적극 대처」(35%)하고 있었으며, 「무시해 버림」(4%)이나 「상관에게 보고로 끝냄」(6%)의 경우는 그리 많지 않았다.¹⁷⁾ 이는 신문사설의 비판에 대해 공무원들이 예민한 관심을 보여주고 있음을 나타낸다.

사설이 갈등문제해결을 위한 대안을 제시할 경우의 정책반영도에 관한 질문에서는 <표 9>에서와 같이 「선별하여 정책에 반영」하겠다는 응답이 절대다수인 89%로 매우 높았으며, 「정책에 적극 반영」한다는 응답도 7%나 되었다. 이는 공무원들이 신문사설에서 비판보다는 대안을 제시하고 이의 실행을 설득하거나 권유할 경우 정책에 많이 반영하고 있음을 보여주는 것이며, 이 또한 신문사설이 갈등해소에 많은 영향을 미치고 있음을 입증하는 것이라 하겠다.

16) 적급별 설문응답의 차이는 χ^2 검정을 실시한 결과 통계학적으로 모두 유의미한 것으로 나타났다. 그러나 일부 셀의 경우 표본수가 너무 적어 통계검정의 결과에 대한 신뢰성이 문제가 있을 수 있다.

17) 사설내용이 소속기관을 비판하는 경우 고위직인 3급과 2급 이상의 공무원은 사설을 무시해 버리는 일이 전혀 없이 관심을 갖고 검토하거나 사실확인 뒤 적극 대처하는 것으로 나타났다. 사설을 무시하거나 상관에게 보고로 끝내는 경우는 4, 5급에서 간혹 일어나고 있었다.

신문사설이 갈등관련 정책에 미친 영향을 알아보기 위해 일반적인 영향력, 실제적인 갈등해소 사례여부, 관련정책의 수정 및 폐기 사례를 질문하였다. 갈등해결에 미친 영향력에 대한 공무원들의 일반적인 인식조사에서는 <표 9>에서와 같이 「아주 많이 미침」, 「많이 미침」, 「보통 미침」을 합하여 응답자의 76%가 영향을 미친다고 생각한 반면, 「별로 못 미침」은 24%에 불과했으며, 「전혀 못 미침」이라고 응답한 공무원은 한 명도 없었다.

<표 9> 갈등에 대한 사설의 영향력

구 분	응답 문 험	2급이상	3급	4급	5급	계	통 계 값
갈등관련 사설에 대한 참고정도	① 아주 많이 참고	3	1	8	8	20(8)	$\chi^2=19.244$ 유의도=.023
	② 많이 참고	3	2	73	42	120(48)	
	③ 조금 참고	2	3	48	51	104(42)	
	④ 전혀 참고 안함	0	0	1	3	4(2)	
	계	8	6	130	104	248(100)	
비판적인 사설에 대한 대처방안	① 사설확인 뒤 적극대처함	4	1	55	29	89(35)	$\chi^2=16.065$ 유의도=.066
	② 관심을 갖고 검토함	4	3	66	63	136(55)	
	③ 상관에게 보고로 끌냄	0	2	5	7	14(6)	
	④ 무시해 버림	0	0	4	5	9(4)	
	계	8	6	130	104	248(100)	
대안제시 사설에 대한 대처방안	① 정책에 적극 반영	1	0	10	6	17(7)	$\chi^2=20.812$ 유의도=.014
	② 선별하여 정책에 반영	7	4	115	95	221(89)	
	③ 상관에게 보고로 끌냄	0	2	3	3	8(3)	
	④ 무시해 버림	0	0	2	0	2(1)	
	계	8	6	130	104	248(100)	
사설이 갈등 해결에 미치는 영향	① 아주 많이 미침	0	0	1	0	1(1)	$\chi^2=26.308$ 유의도=.002
	② 많이 미침	4	0	62	21	87(35)	
	③ 보통 미침	3	4	45	48	100(40)	
	④ 별로 못 미침	1	2	22	35	60(24)	
	⑤ 전혀 못 미침	0	0	0	0	0(0)	
	계	8	6	130	104	248(100)	

사설의 영향으로 갈등이 해결된 사례가 어느 정도 있느냐는 질문에 대해서는 <표 10>에서 보듯이 「적음」과 「전혀 없음」이라는 응답이 41%인 반면 응답자의 약 60%는 갈등해결에 도움의 되었다고 하였다. 또한 신문사설로 인하여 관련정책을 수정한 일이 있느냐는 질문에 대해서는 「많음」이 응답자의 6%, 「보통」이 응답자의 31%로 응답자의 37%가 신문사설로 인해 정책을 수정한 적이 있음을 보여주고 있다. 신문사설로 인해 관련정책을 정책을 폐지한 적이 있다는 응답도 수정의 경우보다 응답비율이 낮기는 하나 응답자의 17%를 차지하고 있다.

〈표 10〉 사설로 인한 갈등해소사례 및 정책의 수정·폐지정도

구 分	갈 등 관 련 정 책		
	해 소 사례	수 정	폐 지
① 아주 많음	1(1)	0(0)	0(0)
② 많음	23(9)	16(6)	2(1)
③ 보통	122(49)	77(31)	40(16)
④ 적음	94(38)	93(36)	89(36)
⑤ 전혀 없음	8(3)	62(25)	113(46)
계(%)	248(100)	248(100)	244(100)

4) 구체적 갈등사례에 대한 영향력 분석

앞에서의 분석은 갈등관련 사설이 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 미치는 영향에 대한 전반적인 인식을 알아 본 것이다. 이 절에서는 실제로 최근 소속기관이 직접 갈등의 당사자였던 사례에 대한 사설을 예시하고,¹⁸⁾ 구체적인 사설의 영향력을 질문하였다. 해결된 갈등사례 2개(수질개선관련 분쟁, 쓰레기 소각장 건설)와 미해결 갈등사례 1개(광릉수목원 보호구역설정)에 대해 관련기관 공무원의 응답을 분석하였다.

(1) 해결된 사례에 대한 영향력

환경부, 서울시, 인천시, 그리고 남양주시간에 발생한 수질개선관련 갈등사례에¹⁹⁾ 대한 응답에서는 〈표 11〉에서와 같이 사설이 분쟁해결에 미친 영향이 관련기관별로 약간의 차이가 있기는 하나 전체적으로 볼 때 영향이 컸다고 생각하는 공무원이 37%를 차지하였다.²⁰⁾ 이에 반해 영향력이 적거나 없었다고 응답한 공무원은 18%에 불과하였다.

〈표 11〉 수질개선 관련 갈등해결에 대한 사설의 영향

구 分	환경부	서울시	인천시	남양주시	계
① 아주 많음	0(0)	8(12)	0(0)	1(4)	9(5)
② 많음	9(20)	28(42)	17(35)	7(27)	61(32)
③ 보통	28(61)	24(36)	23(47)	8(31)	83(44)
④ 적음	8(17)	6(9)	9(18)	8(31)	31(16)
⑤ 전혀 없음	1(2)	1(1)	0(0)	2(7)	4(2)
계(%)	46(100)	67(100)	49(100)	26(100)	188(100)

18) 사설의 게재 일자, 제목 그리고 제재신문이름과 함께 해당사설의 주요 부분을 보여주고 응답자의 반응을 알아보았다.

19) “수질개선싸고 넘비”라는 제목의 사설(중앙일보, 1998년 8월 22일자)과 “지자체분쟁조정의 길”이라는 제목의 사설(조선일보, 1998년 10월 10일자)을 예시하였다.

20) 사설로 인해 받은 영향을 묻는 개방형 질문에서 이 당시 실제 업무를 담당했던 A공무원은 이 사설이 나간 후 관련 부처인 서울시, 인천시, 경기도 남양주시 등 5개 시·도와 관계기관이 참여하는 ‘한강수계 관리위원회’가 설치되고 상·하류 지역 자치단체 등이 협의하여 수해자부담원칙에 입각한 부담금의 규모와 지원규모 등을 마련하는 등 정책추진에 큰 도움이 되었다고 하였다.

인천시와 군포시간에 발생한 소각장 건설 관련 갈등사례와²¹⁾ 관련하여서는 〈표 12〉에서와 같이 인천시, 군포시 모두 비슷한 응답을 보이고 있다. 많은 영향력을 미쳤다는 응답은 24%를 차지하였으며, 이에 반해 영향력이 적거나 전혀 없다는 응답은 34%를 차지하였다.

〈표 12〉 소각장 건설 관련 갈등해결에 대한 사설의 영향

구 분	인 천 시	군 포 시	계
① 아주 많음	0(0)	0(0)	0(0)
② 많음	12(24)	7(23)	19(24)
③ 보통	22(45)	11(37)	33(42)
④ 적음	15(31)	10(33)	25(32)
⑤ 전혀 없음	0(0)	2(7)	2(2)
계(%)	49(100)	30(100)	79(100)

수질개선 관련 사설과 소각장 건설 관련 사설은 모두 갈등해결에 도움을 주기는 했으나 그 영향력의 정도 있어서는 다르게 나타났다. 그 이유는 수질개선 관련 사설의 경우 갈등해결을 위해서 '한강수계관리 위원회' 또는 '광역행정협의회'와 같은 기구의 설치와 '수혜자 부담금 제도'의 시행을 추진하라는 대안을 제시한 데 비하여, 소각장 건설 관련 사설은 대안제시보다는 주민들의 '넘비'현상과 관련 자치단체의 무계획성을 비난하는 것으로 일관된 데 있다고 보여진다.

(2) 미해결 갈등사례에 대한 영향력

광릉수목원 보호구역 확대와 관련한 갈등은 아직도 중앙부처인 산림청과 기초자치단체인 남양주시간에 해결점을 찾지 못하고 있다. 이처럼 계속되고 있는 갈등을 다른 신문사설에 대해 어떤 반응을 보이겠느냐는 질문에 대해서는 관련기관인 산림청과 남양주시 모두 무시해 버리거나 상관에 대한 보고로 끝낸다는 응답은 극히 소수에 불과하였다. 대부분 정책에 참고하거나 적극 반영한다고 응답하였다. 그러나 구체적으로 그 반영도에 있어서는 다른 반응을 보였다. 산림청은 정책에 적극 반영하겠다는 반응이 56%를 차지한 반면, 남양주시는 적극 반영하겠다는 반응이 12%에 불과하였다. 이 결과는 갈등문제관련 사설에 대해서 중앙정부가 기초자치단체보다 훨씬 큰 관심을 가지고 적극적으로 활용한다는 것을 보여준다.

〈표 13〉 광릉수목원 보호구역 확대 관련 갈등사례에 대한 반응

구 분	산림청	남양주시	계
① 정책에 적극 반영함	17(56)	3(12)	20(35)
② 정책에 참고함	14(45)	18(69)	32(56)
③ 상관에 대한 보고로 끝냄	0(0)	5(19)	25(9)
④ 무시해 버림	0(0)	0(0)	0(0)
계(100%)	31(100)	26(100)	57(100)

21) "소각장 건설 결단이 필요하다"라는 제목의 사설(중앙일보, 1996년 1월 4일자)과 "쓰레기 전쟁: 2/군포 2억"이라는 제목의 사설(조선일보, 1995년 9월 5일자)을 예시하였다.

VII. 요약 및 결론

지방자치의 본격적인 실시와 함께 주민들의 욕구가 높아지고 이들의 욕구가 다양한 방법으로 표출되고 있으며, 지방자치단체의 업무수행과 관련하여 다양한 형태의 갈등이 끊이지 않고 있다. 우리사회가 보다 성숙된 민주사회로 가기 위해서는 이러한 갈등을 원만하게 조정하고 해결하는 사회적 기제가 확립되어야 한다. 언론, 특히 신문사설은 이러한 기제의 중요한 부분으로서 갈등해소에 올바른 지도기능을 수행하여야 한다. 그러나 신문사설이 갈등해소에서 차지하는 이러한 중요성에도 불구하고 그 동안 이에 대한 체계적인 연구는 거의 이루어지지 않았다. 따라서 본 연구에서는 신문사설의 내용분석과 공무원에 대한 설문조사를 통하여 신문사설이 지방자치 갈등해소에 미치는 영향력에 대한 실증적 분석을 시도해 보았다.

신문사설의 내용분석에서는 사설이 취급한 갈등의 개요, 요인 및 유형 그리고 해소방안 등을 살펴봄으로써 사설이 지도기능을 어떻게 수행하고 있는지를 알아보았다. 갈등이 가장 많이 발생하는 주체는 「중앙정부와 지방자치단체간」이었으며, 주요 갈등요인은 「지역 이기주의의 분출」인 것으로 나타났다. 이러한 갈등을 해결하기 위해 「정부의 조정제도 확립」과 「중앙·지방간 기능의 적정 배분」이 우선되어야 한다고 주장하고 있었다. 한편 사설의 지도기능 수행에서 갈등해결을 위한 대안을 제시하면서 이의 이행을 「요구 또는 촉구」하거나 「설득 또는 이해」시키려는 논조보다 「비판」논조가 훨씬 많이 차지하고 있어 사설의 강한 비판성을 보여주고 있었다.

설문조사분석에서는 갈등현상을 직접 겪었던 적이 있는 기관의 공무원을 대상으로 사설의 지도기능이 과연 지방자치시대의 정부간 갈등해소에 어느 정도 영향력을 발휘하고 있는지를 살펴보았다. 그 결과 사설의 영향력이 실제로 갈등해소에 많은 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 특히 신문사설은 정책과정에도 영향력을 행사하여 정책을 수정·폐기하게도 한 것으로 밝혀졌다. 한편 갈등을 경험한 기관의 공무원들에게 해당 갈등사례를 다른 신문사설을 제시하여 보여주고 받은 응답에서는 사설의 논조가 비판적인 경우보다 대안을 제시한 경우에 훨씬 더 적극적으로 신문사설을 참고하는 것으로 나타났다.

신문사설이 미치는 영향력을 고려할 때 앞으로 신문사설의 지도기능은 더욱 적극적으로 발휘되어야 할 것이다. 신문사설은 불편부당한 입장에서 문제를 다루어야 하며, 비판 일변도의 내용보다는 대안을 제시함으로써 갈등해소에 적극적인 기여를 하여야 한다. 더 나아가 갈등원인과 해소방안을 심층 분석하여 갈등발생을 미연에 방지함으로써 갈등으로 인한 지역발전 및 국가발전에 지장을 주는 일을 최소화시키는 노력도 있어야 할 것이다.

이와 함께 앞으로 신문사설을 포함한 언론이 지방자치갈등에 미치는 영향에 대한 보다 심층적인 연구가 계속되어야 할 것이다. 특히, 본 논문의 경우 중앙신문 4개만을 대상으로 하여 내용분석을 하고 특정 지방자치 갈등사례를 심층적으로 다루지 못하였다는 한계를 지니고 있다. 따라서 지방신문을 포함한 연구나 특정 갈등사건을 중심으로 관련 신문사설을 수집하고 직접 관여한 공무원과의 심층면접 등을 바탕으로 한 연구가 계속적으로 나와야 하겠다.

참 고 문 헌

- 김병하. (1973). 신문사설에 관하여. 「저널리즘 연구」, 3호.
- 김병준. (1994). 「한국지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김영수. (1994). 지방자치단체간 분쟁조정방안. 「한국지방행정연구원」.
- 김영평. (1991). 「불확실성과 정책의 정당성」. 서울: 고려대출판부.
- 김장규. (1972). 신문사설을 통해 본 국민의 여론과 한국의 당면과제. 「고려대 사회과학논집」, 3호.
- 김재형. (1997). 지역이기주의 갈등의 경제적 해법. 「지방자치」.
- 김필두. (1996). 「지방자치단체 상호간 갈등해소 방안」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 김홍식. (1993). 「지역이기주의 극복을 위한 정책연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 박유봉. (1997). 「매스커뮤니케이션」. 서울: 일조각.
- 박천오·박경효. (1997). 「한국관료제의 이해」. 서울: 법문사.
- 박호숙. (1996). 「지방자치단체의 갈등관리」. 서울: 다산출판사.
- 서정우. (1988). 언론과 관료제: 언론의 기능을 중심으로. 「월간경향」, 봄호.
- 송건호. (1966). 신문의 지도기능. 「신문연구」, 겨울호.
- 신봉기. (1993). 도시계획에 있어서 지방자치단체간의 조정업무. 「한국 공법의 이론」. 서울: 한국공법학회.
- 안성호. (1994). 지방정부간의 갈등관리와 중앙정부의 역량. 「한국행정연구」, 가을호.
- 안용식·김천영. (1995). 「지방정부간 협력관계론」. 서울: 대영문화사.
- 유재천·이민웅. (1994). 「정부와 언론」, 21-38. 서울: 나남.
- 유재천. (1995). 지방자치단체 상호간의 갈등조정과 정책과제. 「국회정책세미나 보고서」. 국회도서관입법조사분석실.
- 이달곤. (1995). 「협상론」. 서울: 법문사.
- 이상희. (1975). 사설은 왜 읽히지 않는가. 「世代」: 88-97.
- 임방현. (1965). 사설은 여론을 지도했는가. 「世代」, 2월호.
- 장석영. (1999). 정책과정에 있어서 대중매체의 영향력 분석: 신문사설이 환경정책과정에 미치는 영향을 중심으로. 「명지대학교 대학원 논문집」.
- 장용수. (1969). 맹장사설론: 악세사리 化한 사설. 「기자협회보」, 100호.
- 정만교. (1971). 신문과 사설. 「신문평론」, 36호.
- 정세욱. (1997). 「한국지방자치의 과제」. 서울: 법문사.
- 정정길. (1997). 「정책학원론」. 서울: 대명출판사.
- 정준금. (1991). 환경규제정책 결정과정의 갈등에 관한 연구. 「현대사회」, 39호.
- 차배근. (1982). 「커뮤니케이션학 개론(하)」. 서울: 세영사.
- 천관우. (1964). 신문의 지도적 기능은 과연 쇠퇴하고 있는가. 「신문평론」, 4: 21-24.
- 최종수. (1981). 사설 무용론의 원인과 내용분석. 「박유봉 박사 학갑기념논문집」.
- 한국언론연구원. (1993). 신문기사별 열독률조사. 「신문과 방송」, 12월호.
- . (1994). 언론수용자 의식조사. 「신문과 방송」, 2월호.
- 한국지방행정연구원. (1993). 「지역이기주의 극복을 위한 정책연구」.

- _____. (1994). 「지방자치단체간 분쟁조정 방안」 .
- _____. 외. (1999). 「지방자치시대의 분쟁사례집」 .
- Abcarian, Gilbert and Monte Palmer.(1974). *Society in Conflict: An Introduction to Social Science*, San Francisco, CA: Canfield Press.
- Cathy M. J.(1992). *The Dynamics of Conflict Between Bureaucrats and Legislators*, New York, NJ: M. E. Sharpe Inc.
- Coser, Lewis. (1956). *The Functions of Social Conflict*, Glencoe, IL: The Free Press.
- Dye, Thomas R.(1986). *Who's Running America*. Prentice-Hall, Inc.
- Fisher, Roger and William Ury.(1983). *Getting to Yes*. New York, NJ: Penguin Books.
- Graber, Doris A. (1990). *Media Power in Politics*. New York, NJ: Washington, D.C.
- Himes, Joseph S.(1980). *Conflict and Conflict Management*, Athens, GA: The University of Georgia Press.
- Kingdon, John.(1984). *Agendas, Alternatives and Public Politics*, Boston, MA: Little Brown and Co.
- Linsky, Martin. (1986). *Impact: How the Press Affects Federal Policymaking*, New York, NJ: W.W. Norton & Company.
- March, J. G. and Herbert A. Simon.(1958). *Organization*. New York: Wiley.
- Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood(1996). *The Politics of Policy Implementation*
- Pondy, Louis R. (1967). Organizational Conflicts: Concepts and Models, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 12, No. 2.
- Rhodes, A. W.(1983). *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Gower Publishing Company Ltd.
- Rivers, W. S. Miller & O. Gandy.(1975). *Government and the Media*, ins. Chaffee(ed), Political Communication.
- Robbins, S. P.(1983). *Organization Theory: The Structure and Design of Organization*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice -Hall.
- Sigal, Leon V.(1973). *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking* (D.C. Heath and Company).
- Wright, D.S.(1988). *Understanding Intergovernmental Relations*(3rd ed.), Pacific Grove, California: Brooks-Cole Publishing Company.

鄭允秀: 미국 University of Pennsylvania에서 정책학 박사학위를 취득하고, 현재 명지대학교 법정대학 행정학과 부교수로 재직 중. 주요 관심분야는 정보화정책, 복지행정, 정책분석 및 평가 등이며, 주요 논문으로는 “복지정책집행의 관점에서 본 공공복지서비스의 평가”(1999), “지방자치단체 정보화정책의 고객지향성 분석”(1999), “행정서비스현장제의 정착방향”(2000) 등이 있음. 연구 및 저술로는 「국가·시민사회, 정치민주화」(공저, 1995), “공공조직의 전략기획 적용” 「행정개혁론」(1994), “Rae Zimmerman의 재난관리정책을 통한 정책의 고유성 이해” 「정책학의 주요이론」(2000) 등이 있음. 주요 경력으로는 규제개혁위원회 전문가심사소위원(일반행정·복지분야), 한국정책학회 연구이사를 역임하였으며, 현재 행정자치부 행정서비스현장 자문위원, 공익사업평가위원, 서울시정보화추진위원회를 맡고 있음.

張錫英: 연세대학교 정치외교학과 졸업, 동 행정대학원 석사, 현재 명지대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료, 한국체육대학 출강 중. 주요 관심분야는 정책과 환경, 예산심의와 정책, 지방자치와 갈등문제 등이며, 주요 논문으로는 “정책과정에 있어서 대중매체의 영향력 분석”(1998) 등이 있음. 주요 경력으로는 전 서울신문 논설위원을 역임, 한국경영기술컨설팅협회 이사, 한국행정학회, 한국정치학회, 한국지방자치학회 회원으로 활동 중임.